

Eindrapportage

Succes- en faalfactoren

bij de uitvraag van

open standaarden in aanbestedingen

Documenthistorie

versie	datum	auteur	toelichting
0.1	18-12-2015	Marthe Fuld	Tussenrapportage. Bedoeld als praatstuk voor overleg met Ludwig Oberendorff en Maarten van der Veen.
0.2	29-02-2016	Marthe Fuld	Tussenrapportage. Op basis van enkele aanvullende gesprekken.
0.3	02-03-2016	Marthe Fuld	Tussenrapportage. Na gedachtewisseling met Ludwig Oberendorff en Maarten van der Veen
0.4	25-03-2016	Marthe Fuld	Eindrapportage. Na Werkconferentie 21-03-2016
0.5	06-04-2016	Marthe Fuld	Eindrapportage. Opmerkingen Maarten van der Veen verwerkt
0.6	08-04-2016	Marthe Fuld	Eindrapportage. Na gedachtenwisseling met Maarten van der Veen nog enkele aanscherpingen aangebracht.
0.7	15-04-2016	Marthe Fuld	Na overleg met Ludwig Oberendorff en Maarten van der Veen
0.8	23-05-2016	Marthe Fuld	Na aanvullingen van Maarten van der Veen

Inhoud

Aanleiding en doelstelling.....	4
Samenvatting	5
Bevindingen	7
Eerder onderzoek.....	7
Het proces	7
De interviews	7
Aanbevelingen	13
De werkconferentie	13
Conclusies op basis van de werkconferentie	13
Doel	13
Context.....	13
Betekenis voor het lopende tweejarig werkplan van BFS	14
Bronnen.....	18
Gesprekspartners.....	18
Gebruikte documentatie.....	18

Aanleiding en doelstelling

Bureau Forum Standardisatie (BFS) heeft behoefte aan inzicht in de succes- en faalfactoren bij de uitvraag van goede standaarden bij aanbestedingen met het oog op het bevorderen van het gebruik van de standaarden. Marthe Fuld van I-Interim Rijk is gevraagd hier een onderzoek naar te doen.

Afgesproken werd dat het onderzoek zich zou richten op verschillende departementen en hun uitvoeringsorganisaties en gemeenten van verschillende omvang.

De opdracht was een rapport op te leveren dat op beeldende wijze inzicht geeft in de succes- en faalfactoren voor de adoptie van standaarden bij aanbestedingen en dat overigens ook prettig leesbaar is. Het rapport moet inzicht bieden in waarmee BFS de partijen kan helpen om de uitvraag van standaarden toe te passen bij aanbestedingen. Dit rapport moet dermate concreet inzicht bieden dat het BFS concrete vervolgstappen kan zetten en bestaat uit bevindingen en aanbevelingen.

Dit document is dat bedoelde rapport.

Samenvatting

De adoptie van standaarden is géén inkoopvraagstuk, maar het is technisch-inhoudelijk van aard en vraagt ook aandacht uit het oogpunt van marketing: waar bevinden zich de doelgroepen met wie de meeste winst kan worden behaald.

Voordat de inkoper wordt betrokken, heeft het projectteam zich al maanden verdiept in de eisen die gesteld moeten worden. Voor het toepassen van standaarden raadpleegt het projectteam niet vanzelfsprekend de documentatie van BFS; simpelweg omdat deze nauwelijks bekend is en men ook niet kan verwachten dat deze bekend is, omdat het projectteam een overweldigende hoeveelheid informatie moet verwerken. Projectteams denken bij het toepassen van standaarden (zelfs als men hier heel enthousiast voor is) logischerwijs vanuit de eigen werk- en denkprocessen. Voor degenen die de standaarden moeten toepassen zijn standaarden een middel en geen doel.

Bij architecten en projectleiders is het al zeker geen vanzelfsprekendheid dat zij bekend zijn met de standaarden. Maar van Inkoopers kan men dit nog minder verwachten, omdat inkoopers zich niet bemoeien met de specificaties in het bestek. Inkoopers houden zich bezig met aanbesteden – aanbesteden is een vak apart.

Een belangrijk aandachtspunt is bovendien dat het daadwerkelijk toepassen van open standaarden ingewikkeld is en gespecialiseerde kennis vergt.

Op basis van een werkconferentie (met medewerkers van BFS, enkele onderzoekers die eerder analyses voor BFS uitvoerden en een inkoper) worden de volgende concrete stappen voorgesteld:

- Omdat Inkoop slechts een zeer geringe rol vervult bij de adoptie van standaarden, dient hier een passende (zeer beperkte!) mate van energie in te worden gestoken bij het benaderen van accounts.
 - Het blijft daarbij zinvol Inkoop te gebruiken als ingang voor onderzoek, zoals Monitoring. Daarbij dient BFS zich te blijven realiseren dat implementatie van open standaarden vaak buiten Inkoop om gebeurt (met eigen medewerkers, of inhuur). Dat slechts 1/3 van de monitoringspanningen van BFS via Inkoop plaatsvindt, sluit goed aan bij deze realiteit.
 - Eenvoudig te benaderen inkooppartijen kan worden verzocht in de checklijst/intakeformulier aandacht te vragen voor het (verplicht) gebruik van open standaarden. Leg daarbij in voorkomende gevallen uit dat open standaarden niet strijdig zijn met inkoopregels. Hiervoor is een best practice van de belastingdienst beschikbaar. Ook andere inkooporganisaties die gericht zijn op de categorie ICT, zoals HIS, zou men hiervoor kunnen benaderen.
 - Benader PIANOo, want hiermee kunnen alle inkoopers worden bereikt en vraag ze de aandachtspunten in het kader van het toepassen van open standaarden mee te nemen in de instructies en voorbeelddocumenten voor inkoopers.
- Investeer in marketing. Dat wil zeggen:
 - Ga uit van de te behalen winst en nut van specifieke standaarden (leveranciersafhankelijkheid, uitwisselbaarheid van gegevens);
 - Richt je op de partijen waar “het” gebeurt (vernieuwingen en veranderingen met groot uitstralingseffect in de sector of het domein), omdat generieke maatregelen weinig effect sorteren. Dit sluit goed aan bij het bestaande streven van BFS om te werken met

accounts. Kies deze accounts strategisch vanuit een marketing-oogpunt (via welke doelgroep kun je makkelijk veel succes boeken) en ga daarbij als BFS de diepte in en bekijk de problemen per domein. Denk bijvoorbeeld aan partijen die een sleutelrol hebben bij de adoptie van een bepaalde standaard zoals SSC bij KA- en mailstandaarden. Zo kan met relatief beperkte inspanning een groot effect worden bereikt. Probeer daarbij bijvoorbeeld ook de open standaarden te laten opnemen in aanbevelingen voor bepaalde domeinen, zoals die van Rijkswaterstaat, het NCSC, en instellingen met autoriteit in andere domeinen.

- BFS kan door gerichte interne samenwerking binnen het bureau fungeren als makelaar en goede voorbeelden van de ene organisatie inbrengen bij de andere: adoptie van aanpak. Dezelfde aanpak zal wellicht niet altijd één-op-één mogelijk zijn, maar men kan elkaar wel inspireren.
- Help daarbij als BFS zo concreet mogelijk met de implementatie van de open standaarden. Een diepgaande kennis van de open standaarden is daarvoor onontbeerlijk.
- Richt je adoptieaandacht op een selectie van de standaarden op de lijst, want je kan niet op 35 standaarden inzetten met 4 man en tegelijk de benodigde inhoudelijke diepgang (die noodzakelijk is voor goede adoptieondersteuning) opbouwen en onderhouden

Deze stappen zijn nader uitgewerkt in het hoofdstuk Aanbevelingen.

Bevindingen

Eerder onderzoek

Er was bij de start van het onderzoek al het nodige bekend over het proces dat leidt tot (meer of minder) toepassing van open standaarden in de uitvraag bij aanbestedingen boven € 50.000. Daarover wordt niet alleen al geregeld het formele en informele gesprek gevoerd; er is ook al het nodige onderzoek gedaan, met name de documentatie die wordt opgeleverd voor de jaarlijkse monitor was inzicht gevend.

Het proces

Het was opvallend hoe lastig het was om een start te kunnen maken met dit onderzoek. Deze start vond plaats aan de hand van lijsten met onderzoeksdocumentatie over aanbestedingen met een link naar het adres van een contactpersoon bij Inkoop.

Met deze contactpersonen is steeds telefonisch contact opgenomen om in dialoog zo goed mogelijk de context van het interview te kunnen bespreken en het de geïnterviewde zo makkelijk mogelijk te maken.

Het was zeer tijdrovend de aanvankelijk gekozen gesprekspartners (uitvoerenden bij Inkoop) aan de telefoon te krijgen. Als dat al lukte. Uit de telefonische gesprekken die werden gerealiseerd, kwam naar voren dat deze medewerkers in praktische zin de inkoop begeleiden, maar geen enkele inhoudelijke relatie hebben tot de open standaarden en de projecten.

Al snel werd duidelijk dat voor de inkoop van ICT het inhoudelijke voorwerk wordt gedaan door rollen als projectleider en architect.

Daarnaast bleek bij eerste bestudering van de documenten dat er al heel veel bekend is over het proces bij aanbesteden voor het toepassen van Open Standaarden. Het resultaat van de interviews bevatten daarom niet echt veel nieuws, maar integreert vooral ook eerdere inzichten. Omdat was afgesproken dat de aanpak van het onderzoek “lerend” zou zijn, werden gesprekspartners al gauw niet meer alleen gezocht via de inkoopketen, maar werd binnen het eigen netwerk van de onderzoeker en BFS gezocht naar degenen die een rol spelen in het proces “achter” de inkoper: architecten, projectleiders, managers en andere betrokkenen.

Een deel van de gesprekken is gevoerd door de onderzoeker Marthe Fuld alleen; andere samen met Maarten van der Veen van BFS.

De interviews

Het onderstaande geeft de meest opvallende zaken uit de interviews weer. Het betreft interviews met inkopers en met andere partijen. De interviews schetsen een beeld en vormen daarmee een verslag van inzichten. De resultaten van de interviews zijn in samenhang met de bij de deelnemers aan de werkconferentie bestaande inzichten besproken. Conclusies op basis van de interviews zijn pas getrokken na een afsluitende werkconferentie. In de donkere kaders staan citaten uit de interviews.

Inkopers

De inkopers geven aan dat ze het inkoopproces zo goed mogelijk procedureel ondersteunen, maar dat zij geen inhoudelijke kennis van ICT-standaarden hebben. Inkopers zijn deskundig op het vlak van (Europees) aanbesteden. Aanbesteden is een vak waarvoor men specialistische kennis over aanbesteden toepast en vanuit het daarbij horende categoriemanagement mag men aansluiting op een specifiek vakgebied verwachten (en dat is iets anders dan diepgaand inhoudelijke kennis). De organisaties waar de inkopers werken verschillen en de medewerkers hebben een verschillende aanpak.

Ik leid voor onze organisatie het inkoopproces en we krijgen input van de inhoudelijke afdeling. Daarnaast gebruiken we lessen uit het verleden: we pakken het verleden, kijken naar de situatie in de markt en vergelijken met vergelijkbare organisaties. We zitten met de aanschaf van onze printers nu weer voor 6 jaar onder de pannen.

De directeur HIS (de inkooporganisatie voor de categorie ICT) die in januari 2016 is gesproken, gaf aan dat inkopers zich richten op aanbestedingsvraagstukken en niet op andere inhoudelijke aspecten (zoals milieu of open standaarden). Wel gaf hij aan zich, in verder overleg met BFS, te willen inspannen voor het opnemen van Open Standaarden op een checklist die vanuit HIS wordt opgesteld, zodat medewerkers ook via dit kanaal al in een vroeg stadium op het belang van het toepassen van open standaarden worden gewezen en de weg naar BFS wordt gewezen.

Inkopers redeneren vaak anders dan ICT-ers. Neem bijvoorbeeld het punt van functioneel aanbesteden versus het gericht uitvragen van concrete standaarden.

Veel inkopers zien dit ten onrechte als tegenstelling. Hier is voor BFS nog wel wat werk te verzetten, want het is nadrukkelijk geen tegenstelling: de lijst met verplichte standaarden bevat louter standaarden die dermate open zijn, dat er geen beperking is voor verschillende leveranciers om die toe te passen. Er is dus per definitie geen sprake van uitsluiting en daarom mogen (moeten zelfs) de standaarden ook worden uitgevraagd bij functioneel aanbesteden. De standaarden moeten worden gezien als harde randvoorwaarden om inter-operabel te blijven met overige systemen/diensten van de overheid. Zoals er bijvoorbeeld veelal ook harde randvoorwaarden gesteld worden als het gaat om informatiebeveiliging.

Andere betrokkenen

Van architecten, lijn- en projectmanagers en andere betrokkenen in het proces werden ondermeer de volgende geluiden gehoord:

Maak Standaarden toepasbaar. Men snapt de bedoeling lang niet altijd. Logische rangschikking, bijvoorbeeld: wat is het nut, zouden daarbij kunnen helpen. Logica betekent hier: de logica van de gebruikers (wat zij zien als nut). Daarbij kan worden gedacht aan aspecten als: *kunnen uitwisselen* (StUF, Digikoppeling) of iets heel anders zoals *leveranciersafhankelijkheid*. Door het toepassen van standaarden in een context te zetten, kan het doorgebruikers beter worden begrepen. Geef focus.

Een voorbeeld: Een vraag die een geïnterviewde stelde, was: SAP past eigen standaarden toe. Als je dan geen standaarden eist, kun je dan toe met comply-or-explain?

In de interviews die ook met BFS werden gehouden, kwam in reactie hierop naar voren dat BFS denkt dat het hier gaat om een misvatting: *“Ik gebruik SAP, Oracle of Microsoft dus ik gebruik de standaarden die zij daarbij aanbieden – zo denken veel partijen. Bovendien denken veel partijen dat wij open source software voorschrijven, maar daar is BFS helemaal niet van.”* Dergelijk misvattingen vormen de realiteit en het uitgangspunt voor BFS. En hier zal BFS op moeten inspelen door uit te leggen hoe je dit principe als gebruiker in jouw werkpraktijk kunt toepassen.

Een concrete uitwerking van het voorgaande is: Open (gegevensuitwisselings) standaarden (dat is waar het Forum wel van is) kunnen ook in combinatie met gesloten softwarepakketten zoals SAP Oracle en Microsoft worden toegepast. Dit betekent, nog concreter uitgewerkt: als je Microsoft Word gebruikt, dan is dat prima, maar sla dan je documenten op in het open .odt formaat ipv het gesloten .doc formaat. Dan kan je alsnog via de open standaard gegevens met anderen uitwisselen.

Deze “nuance” ontgaat nog vele partijen om BFS heen. Het is voor zo’n geval van belang dat BFS zich sterkt verdiept in de wereld van de gebruiker en met concrete tips komt, zoals hierboven uitgewerkt.

Dat uitvoerders hulp van BFS kunnen krijgen, is niet bekend (de eisen voelen voor de medewerkers als “over de schutting gegooid”).

De gebruiker ziet BFS soms als onderdeel van een veel groter geheel dat op hem afkomt. Dan is BFS bijvoorbeeld onderdeel van een controleketen waarin ook de Accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer een rol spelen. Vanuit die optiek gaf een geïnterviewde aan dat controle door Rekenkamer en ADR redelijker (minder naar de letter) zou kunnen. Gebruikers voelen zich nu gestraft en niet geholpen; ze hebben soms het gevoel dat het onmogelijke van ze wordt gevraagd: Waarom webrichtlijnen toepassen voor sites met een intern, zeer klein en tevreden publiek? Dat vraagt een onevenredige inspanning in relatie tot het resultaat.

Audits van de ADR zijn een mooie stok achter de deur die BFS kan gebruiken; de uitdaging is er de redelijkheid in te brengen; te toetsen in het licht van het te bereiken doel.

Een aandachtspunt daarbij is, dat gebruikers BFS soms zien als onderdeel van een geheel waarin ook Accountantsdienst en Rekenkamer zijn betrokken. Dat is voor BFS een verrassend perspectief, maar vanuit de positie van de gebruiker ziet de wereld er anders uit.

Open standaarden is complexe materie; het is ingewikkeld te bepalen wat wanneer moet worden toegepast. Inkoop is daarbij een complex proces: juristen, bedrijfsvoering, bestuur, departementen, etc., etc., etc. Zij spreken allemaal een andere taal.

Als iets bestuurlijk is geregeld, ben je er nog niet in de uitvoering.

We doen vaak aan functioneel aanbesteden en dan noemen we de toe te passen standaarden niet. We laten het aan de leverancier over om te bepalen wat passende standaarden zijn. De beveiligingsstandaarden worden wel als harde voorwaarden meegegeven, maar zoals gezegd, niet op basis van de lijst van BFS, maar op basis van de aanbevelingen van het NCSC.

Durf te kiezen voor een groeimodel. Open Standaarden zijn sub-optimaal; gebruik ze en verbeter ze. Kansen om standaarden toe te passen zijn groter als er aan vernieuwingen moet worden vorm gegeven. Tips zijn om gebruik te maken van:

- schaalvergrotingen die zich voordoen, zoals de wens om met verschillende organisaties te kunnen samenwerken;
- veranderingen zoals fusies en releasematig werken; operaties zoals de Decentralisaties,

De benadering is nu erg gebaseerd op het invoeren van een standaard. Dit is vaak onvoldoende om het probleem (interoperabiliteitsvraag, of de afhankelijkheid van een leverancier) op te lossen. De benadering zou wat 'holistischer' mogen.

Omgevingswet en de vorming van RUD's. Wat is voorgesteld, is dat BFS zich in dergelijke externe ontwikkelingen verdiept en op basis daarvan strategische partners zoekt voor de adoptie van standaarden.

Een dissatisfier is het als het Rijk zich niet aan z'n eigen regels (toepassen standaarden) houdt; dat werkt niet stimulerend in de richting van gemeenten.

Voor projectleiders en architecten is het vanzelfsprekend, dat inkopers slechts een kleine rol kunnen vervullen in het waarborgen dat open standaarden worden toegepast. Voordat de inkoper wordt betrokken, heeft het projectteam zich al maanden verdiept in de eisen die gesteld moeten worden. Voor het toepassen van standaarden raadpleegt men daarbij niet vanzelfsprekend de documentatie van BFS. Men denkt bij het toepassen van standaarden (zelfs als men hier heel enthousiast voor is) vanuit de eigen werk- en denkprocessen. Voor beveiliging worden bijvoorbeeld de aanbevelingen van NCSC gevolgd. Een tip is, dat het goed zou kunnen zijn dat BFS met het NCSC optrekt om deze standaarden in overeenstemming vast te stellen en aan te bevelen. Een aanbeveling zou kunnen zijn om dit in de toekomst met meer standaarden en meer partijen te doen.

Dat de standaarden op de lijst (als deze relevant zijn voor het product of de dienst) uitgevraagd dienen te worden, ongeacht of men functioneel aanbesteedt of niet, is niet bekend of daar wordt

Interpretatie is nog erg lastig. Hoe kunnen we open document-standaarden eisen als we microsoft toepassen? Hoe interpreteer je de standaarden?

niet naar gehandeld. Dit is een argument dat ook in andere gesprekken terugkeert: men besteedt functioneel uit omdat men geen tijd wil of denkt te kunnen besteden aan het uitvragen van standaarden.

Er wordt niet gesproken over de rijksinstructie waarin wordt weergegeven dat partijen bij alle aanbestedingen boven €50.000,- euro moeten vragen om de standaarden van de BFS- lijst. Deze is vrijwel onbekend.

Binnen bepaalde sectoren gelden al zoveel verschillende (sector)standaarden (vele honderden), dat men niet redeneert vanuit te kiezen of vereiste standaarden (dat is menselijkerwijs niet te overzien), maar vanuit gebruikersbehoeften.

Men haalt de verplichte en aanbevolen standaarden door elkaar en zegt dat men daardoor te veel sectorale standaarden krijgt opgedrongen. Blijkbaar is niet duidelijk hoe men de beschikbare informatie moet toepassen. Het nut van de standaarden wordt niet begrepen; het is de architect niet duidelijk wat wordt verwacht en de standaarden worden daarmee geregeld beschouwd als gedoe.

Een aantal standaarden op de lijst zijn internationale standaarden en daar is geen duidelijke Nederlandse partij voor aanspreekbaar. (hoewel voor deze standaarden wel veel documentatie beschikbaar is). Een aantal standaarden zijn door Nederlandse organisaties ontwikkeld, maar zij bieden soms onvoldoende implementatieondersteuning bij de standaard. Medewerkers van BFS geven aan dat ook zij sommige standaarden ingewikkeld vinden te interpreteren. Bovendien zijn eigenaren van bepaalde standaarden ook niet altijd behulpzaam. Hoe kun je dan verwachten dat degenen die verder van de standaarden afstaan ze vanzelfsprekend kunnen toepassen?

Voor ons is uitwisseling van informatie de kerntaak en veiligheid een bijzonder belangrijk aandachtspunt. Het toepassen van standaarden is een vanzelfsprekendheid: waarom zou je zelf iets uitvinden dat anderen al hebben bedacht? Je moet alleen verbijzonderen als de standaard echt niet toereikend is, of als je specifieke dingen achter de komma nodig hebt.

Gemeenten hebben een groot belang bij open standaarden, juist omdat zij ook bij uitstek de verbinding maken met veel verschillende processen. KING is hierin zeer actief en vervult een leidende rol, ook bij het toepassen van de pas-toe-of-leg-uit-lijst.

Individuele gemeenten pakken daarbij hun rol van uitvoerders in de praktijk en vragen zich bijvoorbeeld af of een standaard een bijdrage levert aan hun doelstellingen voor standaardisatie: kostenreductie, interoperabiliteit en het bevorderen van marktwerking en innovatie. En daar gaan ze vervolgens samen met KING op verder met een pilot en een toets door SIG om te kijken of de doelstellingen worden gehaald. Men denkt dus niet in verplichtingen, maar in effectiviteit.

Eén van de eerste onderzoekers keek tijdens het interview met hem terug op: waarom we het allemaal doen. Het oorspronkelijke aandachtsveld van het beleid was tweeledig: interoperabiliteit vergroten (de mogelijkheid om verschillende autonome systemen met elkaar te laten samenwerken door de uitwisseling van gegevens) en leveranciersafhankelijkheid, toen vooral gericht op het mogelijk maken van het gebruik van gegevens in systemen van verschillende leveranciers, bijvoorbeeld je Word-document openen in een andere tekstverwerker, of je databasebestanden gebruiken in een programma van een andere leverancier dan de oorspronkelijke. Met name dat tweede belang zie je (volgens de geïnterviewde) tegenwoordig niet zo vaak terug, terwijl het eerste steeds beter begrepen wordt.

Gemeenten zijn met KING actief in het toepassen van standaarden. Ze stappen op leveranciers af en maken de markt transparant. Ze maken met een compliancymonitor actief welke voortgang de gemeente boeken. Dit daagt andere gemeenten uit voortgang te maken.

Is het wel duidelijk welk probleem er moet worden opgelost? Dat is lastig te veralgemeniseren. Er zou per standaard een verhaal gemaakt moeten worden wat het nut van die standaard is, dan begrijpt de gebruiker beter waarom hij die standaard moet toepassen. Uit de interviews kwam naar voren dat de focus van BFS verlegd zou moeten worden: niet denken vanuit de standaard, maar vanuit connectiviteit en het belang dat de gebruiker ervaart. Het probleem dat BFS aankaart wordt niet ervaren; de werkvloer ziet het belang deels; de top nauwelijks, zo gaf men aan. Je zou kunnen zeggen dat BFS aanbod heeft gecreëerd, maar dat de gebruikers niet weten dat en hoe ze het moeten toepassen (en daar, door de veelheid aan informatie die op de gebruikers afkomt, ook niet goed toe in staat zijn). Gesuggereerd wordt dat BFS meer gaat denken vanuit de gebruiker. En zich dus meer het probleem van de gebruiker eigen maakt en vandaaruit met de gebruiker meebeweegt naar de oplossing. Daarbij is het de uitdaging gebruikers te kiezen die van invloed zijn in hun (ongelijksoortig) domein (denk aan: Omgevingswet, het belang van Privacy, SSC-ICT, etc., etc.), zodat verdere adoptie meer “vanzelf” gaat.

Ten tijde van de interviews werkte Bureau Forum Standaardisatie aan een aantal instrumenten die het makkelijker moeten maken om standaarden bij de aanbesteding te selecteren (de beslisboom) en vervolgens correct uit te vragen (de bestekteksten). In de interviews waar deze tools aan bod zijn geweest, gaven de geïnterviewden aan dat beide waarde hebben. De beslisboom én de bestekteksten zullen naar verwachting eerder door architecten projectleiders etc. gebruikt worden, dan door inkopers. Inkopers zullen zich, zoals eerder gesteld, inhoudelijk nauwelijks met de gevraagde specificaties in een bestek bezig houden.

Aanbevelingen

De werkconferentie

Omdat de interviews zoveel inzichten opleverden die de uitkomsten van eerder onderzoek bevestigden en omdat BFS concrete stappen wil zetten op basis van het onderzoek, is door de Marthe Fuld aan BFS voorgesteld een werkconferentie te organiseren die – op basis van de verzamelde inzichten – tot concrete vervolgstappen leidt.

Op 21 maart werd daarom een werkconferentie gehouden waarbij aanwezig waren: Jaap Korpel (onderzoeker, ICTU, presentatie conclusies eerder onderzoek en bovenbeschreven onderzoek), Piet Hein Minneché (onderzoeker, PBLQ), Richard Lubbers (Hoofd inkoop Logius), Maarten van der Veen (BFS, gastheer), Bart Knubben (BFS), Lancelot Schellevis (BFS) Désirée Castilo Gosker (BFS), Han Zuidweg (BFS), Florian Henning (consultant PBLQ). . De bijeenkomst werd geleid door Marthe Fuld (onderzoeker vanuit I-Interim Rijk).

De werkconferentie heeft, met inzet van de kennis en ervaring van de deelnemers, de resultaten van de interviews kleur en gewicht gegeven.

Behalve dat tijdens de werkconferentie inzichten uit de interviews werden bevestigd, kwamen door de interactie ook nieuwe inzichten naar voren. Deze zijn meegenomen in onderstaande conclusies.

Conclusies op basis van de werkconferentie

Doel

Wat met open standaarden bereikt moet worden, is interoperabiliteit en leveranciersafhankelijkheid.

Context

Twee belangrijke inzichten zijn tijdens de werkconferentie als procesmatig uitgangspunt genomen:

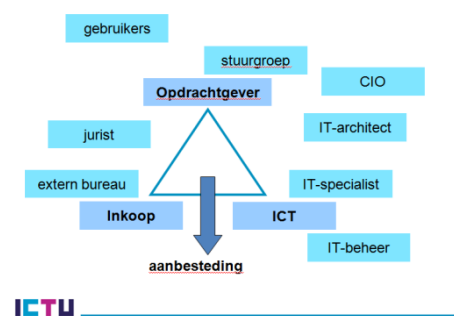
- BFS moet selectief zijn (je kunt niet alles behappen);
- De resultaten van de werkconferentie moeten aansluiten op het vastgestelde tweejarig werkplan van BFS.

Dat verklaart waarom niet alle aanbevelingen uit de interviews zijn uitgewerkt in onderstaande aanbevelingen.

Een belangrijk inhoudelijk uitgangspunt was dat inkopers bereidwillig zijn en dat zij géén verstand hebben van standaarden (maar van Inkopen).

Het belang van Inkoop is, dat het voor BFS fungeert als poortwachter. BFS kan Inkoop gebruiken om overzicht te krijgen van hoe er m.b.t. standaarden wordt aanbesteed.

Waar ligt de verantwoordelijkheid ?



Daarnaast zou Inkoop gebruikt kunnen worden om Open Standaarden mee te nemen in checklists die projectleiders en architecten en andere betrokkenen die aan de slag gaan met de technische specificaties; HIS is inkoper voor de categorie ICT en heeft hiertoe bereidwilligheid getoond. Daarnaast kunnen inkopers worden geïnformeerd dat het verplicht toepassen van open standaarden goed aansluit bij het inkoopbeleid.

Maar steek niet te veel energie in Inkoop, want voor het toepassen van open standaarden vervult het een zéér marginale rol! Inkoop zou kunnen worden betrokken bij bijvoorbeeld sessies met architecten, projectleiders en eventueel opdrachtgevers, zodat zij kunnen bijdragen aan de kruisbestuiving voor het besef van het belang van open standaarden, maar realiseer je daarbij dat inkopers in dit kader een zeer marginale rol vervullen, omdat zij vooral verstand hebben van het ingewikkelde vak Inkoop. Architecten vervullen praktisch gezien de kernpositie als het gaat om het praktisch toepassen van open standaarden; opdrachtgevers en projectleiders vervullen een richtinggevende rol.

Hier is zo lang bij stil gestaan, omdat het onderzoek was opgezet vanuit de insteek van Inkoop (en dat nadrukkelijk gebleken is, dat hier weinig verdere winst te behalen valt).

Een belangrijk inzicht is, dat architecten, opdrachtgevers en projectleiders een rol spelen vanuit hun eigen perspectief en vanuit hun eigen belang. Open standaarden zijn daarbij slecht bekend (men zoekt vanzelfsprekend vanuit het eigen denkkader en vindt dan nauwelijks of geen BFS-standaarden) en de open standaarden moeten worden ingepast in het belang dat men heeft te dienen. Dit vereist dat men als BFS gericht partijen opzoekt. Algemene communicatie heeft betrekkelijk weinig impact, omdat de doelgroepen daarmee onvoldoende bereikt worden; de informatie komt niet “binnen” en bovendien vraagt het van betrokkenen veel aandacht om het principe van de open standaarden te kunnen begrijpen; algemene communicatie dringt dan onvoldoende door om te het benodigde begrip te komen. Het is ingewikkelde materie!

Omdat de standaarden door degenen die ze moeten toepassen vaak als zeer ingewikkeld worden ervaren, vraagt dit van BFS voldoende kennis om de standaarden voor gebruikers toepasbaar te maken.

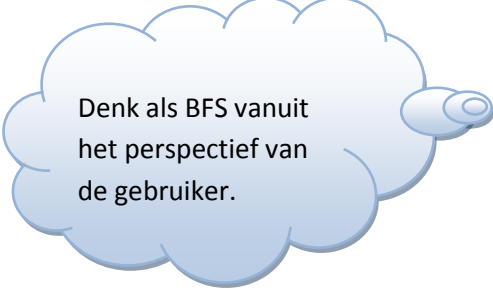
Betekenis voor het lopende tweejarig werkplan van BFS

Tijdens de werkconferentie zijn concrete vervolgstappen voor BFS benoemd. Hierbij is het lopende twejarige werkplan als uitgangspunt genomen. Onderstaand de concrete vervolgstappen puntsgewijs op een rij:

- Omdat Inkoop slechts een zeer geringe rol vervult bij de adoptie van standaarden, dient hier een passende (zeer beperkte!) mate van energie in te worden gestoken bij het benaderen van accounts.
 - Het blijft daarbij zinvol Inkoop te gebruiken als ingang voor onderzoek, zoals Monitoring. Daarbij dient BFS zich te blijven realiseren dat implementatie van open standaarden vaak buiten Inkoop om gebeurt (met eigen medewerkers, of inhuur). Dat slechts 1/3 van de monitoringspanningen van BFS via Inkoop plaatsvindt, sluit goed aan bij deze realiteit.
 - Eenvoudig te benaderen inkooppartijen kan worden verzocht in de checklijst/intakeformulier aandacht te vragen voor het (verplicht) gebruik van open

standaarden. Hiervoor is een best practice van de Belastingdienst beschikbaar. Denk bij te benaderen inkooppartijen aan inkooporganisaties voor de categorie ICT, zoals HIS.

- Benader PIANOo, want hiermee kunnen alle inkopers worden bereikt en vraag ze de aandachtspunten in het kader van het toepassen van open standaarden mee te nemen in de instructies en voorbeelddocumenten voor inkopers.
- Daar waar het gaat om keuzes in de focus, is het kansrijk aan te sluiten op wat “de business” belangrijk vindt, want daar is de meeste winst te behalen. Open standaarden zijn voor de business een middel en geen doel.
- Communiceer daarbij goed met de business. Niet zo zeer door public relations, maar door middel van goed inhoudelijk contact met enkele welgekozen gebruikers (bijvoorbeeld:
 - Via SSC-ICT bereik je vrijwel alle kantoorautomatisering van het Rijk.
 - Via KING genereer je veel invloed bij gemeenten



Denk als BFS vanuit het perspectief van de gebruiker.

Om de beschikbare menskracht bij BFS efficiënt en effectief in te zetten, verdient het aanbeveling in gesprek te gaan met KING over de wijze waarop BFS en KING elkaars kracht kunnen versterken.

- Via de Omgevingswet bereik je veel actoren in het ruimtelijk domein.
- Via I-Interim Rijk bereik je veel ICT-professionals binnen het Rijk.
- Via NCSC bereik je mensen met belangstelling voor security. Verken daarom of er voor BFS mogelijkheden kunnen zijn dat BFS met het NCSC optrekt om de open standaarden op dit vlak in overeenstemming vast te stellen en aan te bevelen. Een aanbeveling is om dit in de toekomst met meer standaarden en meer partijen te doen.

Deze opsomming is niet uitputtend; BFS kan zichzelf versterken door met een marketingblik (waar valt met weinig inspanning veel winst te behalen) naar de omgeving te kijken en op basis daarvan kansrijke doelgroepen te kiezen. Denk bijvoorbeeld aan grote veranderingen die plaatsvinden – die vragen ook vaak ook grootschalige ICT-aanpassingen waardoor een standaard een “boost” kan krijgen.

Niet iedere partij zal gecharmeerd zijn van de inzet van BFS. Overweeg dan of geïnvesteerd moet worden in het overwinnen van weerstand, of dan beter andere partijen kunnen worden benaderd. Laat ook de tijd z'n werk doen.

Wat eerst niet lukt, lukt later soms wel.

- Als ondersteuning voor een meer marketing gerichte benadering, zou BFS bij het eigen netwerk te rade kunnen gaan: waar ziet men kansen voor adoptie. Kansen liggen bij vernieuwingen en een grote uitstraling. De Omgevingswet is zo'n vernieuwing en heeft bovendien een grote uitstraling (veel partijen werken ermee). Maar niet alle partijen zijn even makkelijk toegankelijk voor BFS. Het proces van een marketinggerichte benadering vraagt sondering met hulp van het eigen netwerk en ondermeer souplesse.
- Benader de doelgroepen vanuit BFS met kennis van de open standaarden en met veel belangstelling voor het proces van de degene die de standaarden moet toepassen en gebruiken



Help als BFS de gebruikers met kennis van zaken.

- Misvattingen bij gebruikers vormen een realiteit en het uitgangspunt voor BFS. Hier zal BFS op moeten inspelen voor een succesvolle adoptie. Het is voor zo'n geval van belang dat BFS met concrete tips komt. Bijvoorbeeld
 - bij de aanschaf van SAPsystemen en Microsoft zou concreet kunnen worden aangegeven dat Open (gegevensuitwisselings-) standaarden ook in combinatie met gesloten softwarepakketten zoals SAP Oracle en Microsoft kunnen worden toegepast. Aangegeven kan bijvoorbeeld worden: Als je Microsoft Word gebruikt, dan is dat prima, maar sla dan je documenten op in het open .odt formaat ipv het gesloten .doc formaat. Dan kan je alsnog via de open standaard gegevens met anderen uitwisselen.
 - Men weet niet dat functioneel aanbesteden en het uitvragen van open standaarden prima kunnen samengaan. Dit zou BFS kunnen uitleggen.
- Ook misvattingen bij Inkoopers kunnen worden rechtgezet in concrete gevallen (soms denken inkoopers dat open standaarden strijdig zijn met inkoopregels). Dan kan het volgende worden toegelicht: de lijst met verplichte standaarden bevat louter standaarden die dermate open zijn, dat er geen beperking is voor verschillende leveranciers om die toe te passen. Er is dus per definitie geen sprake van uitsluiting en daarom mogen (moeten zelfs) de standaarden ook worden uitgevraagd bij functioneel aanbesteden. De standaarden moeten worden gezien als harde randvoorwaarden om inter-operabel te blijven met overige systemen/diensten van de overheid. Zoals er bijvoorbeeld veelal ook harde randvoorwaarden gesteld worden als het gaat om informatiebeveiliging.
- Het door BFS ingerichte accountmanagementschap sluit goed aan bij bovenstaande bevinding dat het van belang is gericht partijen op te zoeken. Hierbij gelden de volgende aandachtspunten:
 - Wat niet in de interviews aan de orde kwam, maar wel heel nadrukkelijk tijdens de werkconferentie, is het feit dat standaarden ook veel door eigen of ingehuurde medewerkers kunnen worden toegepast. Dit onttrekt zich aan het inkoopproces. De aanbeveling is daarom te focussen op het *gebruik* van standaarden (dat is soms de inkoop van producten waar standaarden van toepassing zijn, maar het is vaak ook het door medewerkers van organisaties zelf (door-)ontwikkelen van producten).
 - Realiseer je daarbij dat niet alle toepassing van standaarden via de poortwachter Inkoop zichtbaar zal zijn (het resultaat wordt ook vaak gerealiseerd door "eigen mensen" en "inhuur"; dat wordt via Inkoop niet zichtbaar – het vraagt dus ook andere inspanningen om er achter komen waar in de organisaties het toepassen van standaarden van belang is). Hier is vaak geen duidelijke ingang en dit maakt het meten moeilijk.
 - Investeer specifiek in bepaalde partijen, richt je als BFS op ongelijksoortige maar kansrijke sectoren/domeinen, zoals Omgevingswet, Security en andere omdat generieke maatregelen weinig effect sorteren. Bij een specifieke benadering kan de verbinding tussen de standaarden en de business worden gelegd en kunnen met partijen daadwerkelijke stappen worden gezet. Dit sluit goed aan bij het streven van BFS om te werken met accounts. Kies deze accounts strategisch, bijvoorbeeld: waar kan winst worden geboekt door het plukken van laaghangend fruit; dit zullen veel win-win-situaties zijn.



- Ga daarbij als BFS de diepte in en bekijk de problemen per domein. In gesprek met gebruikersbleek vaker dat men zich andere instellingen met een bepaalde autoriteit op het onderwerp waarmee ze bezig zijn (zoals informatiebeveiliging en de richtlijnen die het NCSC daarvoor geeft; standaarden uit de gezondheidszorg of het Omgevingsdomein voor partijen die daarin werken). Probeer bijvoorbeeld de open standaarden te laten opnemen in aanbevelingen voor bepaalde domeinen, zoals die van Rijkswaterstaat, het NCSC, en instellingen met autoriteit in andere domeinen.
- Het vraagt van BFS een meer marketinggerichte houding: investeer in kansrijke sectoren. Dat is een hele uitdaging voor een bureau dat is gefundeerd op hoogwaardige inhoudelijke kennis. Het is de uitdaging de hoogwaardige kennis en de zorgvuldigheid te behouden en tevens meer marktgericht te opereren (door zich deze focus aan te leren of tijdelijk aan het bureau te verbinden, of beter nog: een combinatie van beide).
- Help daarbij als BFS zo concreet mogelijk met de implementatie van de open standaarden. Een diepgaande kennis van de open standaarden (bij BFS of bij de eigenaar van de standaard die dan moet meehelpen) is daarvoor onontbeerlijk.



- Ga als BFS door met oplossingen die als succesvol worden ervaren door de doelgroepen. Zoals de Beslisboom en de Bestekteksten.
 - Partijen kunnen leren van elkaar; daarom blijft interne uitwisseling binnen BFS van zeer groot belang om dit mogelijk te maken. Denk daarbij aan concrete oplossingen zoals het inkoopjabloon dat de Belastingdienst hanteert, periodiek architectenoverleg over standaarden zoals bij DICTU, of de checklist die HIS suggereerde, etc. Dergelijke praktische oplossingen kunnen ook elders (wellicht met aanpassingen) worden toegepast.
- Niet alle in het onderzoek genoemde punten werden gezien als haalbare actiepunten in het kader van het lopende werkplan. Zij zouden evenwel in later stadium weer op de werkagenda van BFS gezet kunnen worden om weer volgende stappen te kunnen zetten. Bijvoorbeeld:
 - Blijf als BFS focussen op de meerwaarde die gegenereerd moet worden: Er zijn twee uitgangspunten: leveranciersafhankelijkheid en interoperabiliteit. Daar is een verplichting aan vastgekoppeld. Die verplichting is een hulpmiddel en geen doel. Blijf daarom als BFS sterk denken vanuit de focus op meerwaarde. Investeer daarom actief in het denken in termen van marketing. Ga daarbij uit van de te behalen winst (leveranciersafhankelijkheid, uitwisselbaarheid van gegevens) en richt je op de partijen waar “het” gebeurt (vernieuwingen en veranderingen met groot uitstralingseffect in de sector of het domein), omdat generieke maatregelen weinig effect sorteren.
 - Open Standaarden worden geregeld ervaren als sub-optimaal. Dit komt voort uit het feit dat de wereld van de standaarden dynamisch is (standaarden ontwikkelen zich, of komen soms niet tot de bloei die men ervan had verwacht). Door slim in te spelen op deze dynamiek kan BFS de toepasbaarheid van open standaarden versterken. Het is wellicht kansrijk hier nader over door te denken: welk probleem wordt precies ervaren en hoe zou je als BFS dit probleem kunnen tackelen.

Bronnen

Gesprekspartners

Er is voor dit onderzoek in de interviews gesproken met:

- Arno de Ruijter, adviseur Digi-omgevingswet bij I&M vanuit I-Interim Rijk (F)¹
- Bart Knubben (telefonisch) (F)
- Chris Batist (gemeente Den Haag) (F+V)
- Dennis Krukkert, TNO, onderzoeker voor BFS (F)
- Esther van der Sligte, inkoper Belastingdienst (telefonisch) (F)
- Evert Schaap, directeur HIS (F+V)
- Hans Mekenkamp, zelfstandig projectleider (F)
- Ingrid Steegmans, inkoper bij Nationaal Archief (telefonisch) (F)
- Jaap Korpel (en Joost Vreuls), ICTU, onderzoeker voor BFS (F)
- José Torres, Aanbestedingsadviseur DJI (telefonisch) (F)
- Loek Zonnenberg, Jeroen Kulk, Projectleiding en Security bij CIBG (F+V)
- Maarten van der Veen, adviseur bij BFS (F)
- Michel Bouten, algemeen directeur Integrale bedrijfsvoering bij I&M (F)
- Milo Mooij, SSC-ICT, afdelingshoofd Advies en Projecten (F+V), en later ook samen met Michel van Loon (hoofd systeembeheer en hosting), Helmer de Vries (centrale architectuur), Arie Roos (hoofd Inkoop) (F+V)
- Noortje Bolten, hoofd Inkoop Veiligheidsregio Haaglanden (telefonisch) (F)
- Peter Klaver, KING Gemeenten (F+V)
- Piet Hein Minneché, PBLQ/HEC, onderzoeker voor BFS (F)

Gebruikte documentatie

Voor dit onderzoek is geput uit:

- Powerpointpresentatie van Jaap Korpel (ICTU) d.d. 17-12-2013
- *Monitor Open Standaardenbeleid 2015*, vertrouwelijk concept
- Mail van Dennis Krukkert over *Gesprek met aanbestedende partijen* aan Maarten van der Veen d.d. 21-08-2015

¹ V = Maarten van der Veen (BFS) F = Marthe Fuld (onderzoek)